

**I Collegi di garanzia statutaria a quasi vent'anni dalla  
revisione del Titolo V della Costituzione.  
È il tempo dell'autoriforma?**

**MARTA FERRARA**

(Dottore di ricerca in Diritto pubblico italiano ed europeo,  
Università degli Studi di Teramo)

Data di pubblicazione: 16 gennaio 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Ancora un caso *ad adiuvandum*: la vicenda dell'incompatibilità del Presidente della Regione Abruzzo (art. 122, c. II, Cost.). – 2. Lo stato dell'arte dei Collegi di garanzia statutaria: un'ineffettività tendenziale con qualche sensibile eccezione. – 3. Per una metodologia della differenziazione nello studio dei Collegi di garanzia. – 4. Lineamenti per un ruolo collegiale di monitoraggio sul rispetto dell'equilibrio strutturale di bilancio regionale. – 5. L'avvio di un processo di *autoriforma*.

1. *Ancora un caso ad adiuvandum: la vicenda dell'incompatibilità del Presidente della Regione Abruzzo (art. 122, c. II, Cost.)*

A voler trattare dello stato dell'arte dei Collegi di garanzia statutaria regionali<sup>1</sup>, l'analisi non può che trarre l'abbrivio dalla compromessa

---

<sup>1</sup> All'interno della vasta letteratura prodotta sul tema a partire dall'istituzione delle Consulte statutarie, si segnalano, senza alcuna pretesa di esaustività, gli studi di: R. ROMBOLI, *La natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale*, relazione svolta al Convegno *L'attuazione degli Statuti regionali*, presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2010; ID., *Art. 57*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, a cura di P. Caretti-M. Carli-E. Rossi, Torino 2005, 283; ancora, ID., *L'esperienza dei consigli di garanzia statutaria*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, t. IV, Napoli 2008, 1994; L. PANZERI, *La tutela della rigidità statutaria alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 1/2005, 813 ss.; C. COMBI, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2008; S. ALOISIO-R. PINARDI, *Il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce di una visione complessiva delle competenze loro assegnate: tra aspettative e pessimismi eccessivi?*, in *Consulta on line*, 24 dicembre 2010; G. FALCON, *Le consulte di garanzia come organi giurisdicenti*, in *Ist. Fed.*, 4/2011, 809 ss.; S. GAMBINO, *Le consulte statutarie nella giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, 817 ss.; A. SPADARO, *Dal «custode della Costituzione» ai «custodi degli Statuti». Il difficile cammino delle Consulte statutarie*

funzionalità in cui sembrano ad oggi versare detti organismi<sup>2</sup>. In disparte per un momento le cause che hanno condotto al bilancio deludente dei Collegi di garanzia a quasi quattro lustri dalla loro previsione, un recente caso di prassi può forse contribuire meglio a rappresentare il tendenziale isolamento in cui l'organismo in esame vive all'interno della cornice *esistenziale* di governo regionale. In Abruzzo<sup>3</sup>, l'incompatibilità *ex art. 122, c. II, Cost.*<sup>4</sup>, che ha

---

*regionali*, in *Le Regioni*, 6/2006, 1059 ss.; ID., *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, relazione al Convegno *Gli organi di garanzia nelle regioni italiane* tenutosi a Bologna il 3-4 dicembre 2009, pubblicata in *Le Regioni*, 3/2010, 465 ss.; N. LUPO, *Gli organi di garanzia statutaria, i metodi della legislazione e i Consigli regionali*, in *Ist. Fed.*, 3, 2011, 623 ss.; E. BALBONI-L. BRUNETTI, *Autonomia, indipendenza e poteri "decisori" degli organi di garanzia statutaria, con particolare riferimento alla Commissione garante della Lombardia*, in *www.federalismi.it*, 6/2012; C. TUBERTINI, *Organi di garanzia regionale e prospettive di riforma istituzionale*, Editoriale, in *Ist. Fed.*, 4/2017, 901 ss. I documenti di studio sui Collegi sono invece reperibili in prevalenza sui siti istituzionali dei Consigli regionali, tra cui quello curato dall'Ufficio Istruzione e Assistenza Tecnico-Legislativa della Commissione Riforme - Consiglio regionale della Calabria, *Gli organi di garanzia statutaria nella Regione Calabria e negli altri ordinamenti regionali*, 21 dicembre 2016, 3 ss.

<sup>2</sup> Tema su cui studiosi e membri delle Consulte hanno da ultimo dibattuto presso il Consiglio regionale toscano, nella giornata di studi intitolata *Gli organi di garanzia statutaria nella forma di governo regionale fra bilanci e prospettive future* (13 aprile 2018), i cui lavori sono attualmente in corso di pubblicazione.

<sup>3</sup> Ma non solo: alla data del 18 aprile 2018, nelle more della verifica dei poteri dei neo-eletti da parte della Giunta delle elezioni, il rapporto *Caricometro XVIII legislatura* curato da *Openpolis* rileva tredici situazioni di incompatibilità parlamentare ancora in essere (p. 13). Il resoconto è disponibile all'indirizzo [www.openpolis.it](http://www.openpolis.it).

<sup>4</sup> Come noto, l'eletto non può assommare la rappresentanza degli interessi regionali e di quelli nazionali, giacché l'eventuale insorgenza di conflitti di interessi rischierebbe di compromettere il suo *ius in officio*, nonché alterare il regolare funzionamento del raccordo tra Parlamento e Governo, cuore della forma di governo

investito il suo Presidente-senatore<sup>5</sup>, ha avuto una gestione interamente politica, almeno nella prima fase che ha investito il livello regionale. A seguito dell'affidamento della decisione sulla compatibilità<sup>6</sup> al Consiglio regionale da parte della Giunta per il regolamento, l'organo legislativo si è espresso con una votazione di stretta misura (16 a 15 i voti favorevoli) sulla insussistenza di profili di incompatibilità in capo alla posizione del Presidente regionale, così superando il parere negativo che era stato reso dallo stesso settore legislativo regionale, su richiesta di una minoranza consiliare<sup>7</sup>; in un secondo

---

parlamentare. Per tali ragioni, tanto sostanziali quanto intuitive, il secondo comma dell'art. 122, Cost. inibisce all'eletto la contestuale appartenenza a Consiglio o Giunta regionali e ad una delle Camere del Parlamento. Per un commento alla disposizione si rinvia a M. BELLETTI, *Art. 122*, in *La Costituzione italiana*, a cura di F. Clementi-L. Cuocolo-F. Rosa-G.E. Vigevani, II, Bologna 2018, 390-95, nonché ad A. PERTICI, *Art. 122*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, Torino 2006, III, 2424 ss., con attenzione specifica all'affidamento dei regimi di ineleggibilità e incompatibilità alla legge regionale nei limiti previsti dalla legge statale (*spec.* 2434-2443).

<sup>5</sup> La vicenda, in poche battute. Eletto senatore nella tornata politica del marzo 2018, il Presidente abruzzese ha conservato le due cariche nelle more della verifica delle incompatibilità effettuata dalla Giunta per il Senato; così facendo, egli ha rinunciato ad esercitare il diritto di scelta tra l'uno e l'altro incarico. Solo a seguito della verifica dei poteri da parte della Giunta del Senato, il Presidente ha rassegnato le sue dimissioni (*B.U.R.A.*, ord., n. 32, 22 agosto 2018), aprendo formalmente il regime di *prorogatio* regionale, ai sensi dell'art. 140 reg. int. Cons. reg. Abruzzo.

<sup>6</sup> Sulla duplice *ratio* sottesa all'istituto dell'incompatibilità, come pure dell'ineleggibilità, di presidio della carica elettiva e regolare svolgimento della funzione rappresentativa, cfr. F. BERTOLINI, *Requisiti di eleggibilità e parametri di controllo della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, I, 1993, 580 e G. RIVOSECCHI, *Art. 65*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 1257.

<sup>7</sup> Il parere non è stato reso pubblico, ma stralci sono stati comunque divulgati dalla stampa locale e sono disponibili sul *web*.

momento, l'Assemblea ha respinto la mozione di sfiducia nel frattempo presentata<sup>8</sup>.

In entrambi i casi, determinante è stato il voto espresso dal Presidente del Consiglio regionale il quale, derogando al suo ruolo di garante dei lavori dell'organo e dei diritti delle minoranze<sup>9</sup>, ha espresso voto favorevole alla conservazione del cumulo di incarichi da parte dell'organo di vertice<sup>10</sup>.

Nelle more dell'*iter*, connotato anche da una certa risonanza mediatica<sup>11</sup>, il Presidente del Consiglio regionale ha ritenuto di non interpellare il Collegio di garanzia previsto dallo Statuto abruzzese (artt. 79 e 80)<sup>12</sup>, sembrando preferire la ricerca di una soluzione all'interno del consesso e, dunque, nell'alveo dell'autonomia propria dell'organo legislativo.

---

<sup>8</sup> La successiva mozione di sfiducia presentata avverso il Presidente (il 25 maggio) dal gruppo Movimento cinque stelle e da alcuni esponenti dell'area di centro-destra non è stata approvata dal Consiglio. Nella votazione, che si è conclusa 15 a 10, il Presidente della Regione si è astenuto, mentre il Presidente dell'assemblea ha espresso il suo voto contrario.

<sup>9</sup> Al riguardo cfr. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VII ed., Milano 2005, 52 e F. CORVAJA, *Le Regioni a statuto ordinario. L'autonomia statutaria e l'organizzazione fondamentale*, cap. V, in *Diritto regionale*, a cura di R. Bin-G. Falcon, Bologna 2012, 182.

<sup>10</sup> Nonostante l'astensione adottata nella precedente votazione, in seno alla Giunta per il regolamento (26 aprile).

<sup>11</sup> "Non c'è incompatibilità tra il ruolo di governatore e senatore". *Il consiglio regionale dell'Abruzzo salva d'Alfonso*, *Huffington Post*, 8 maggio 2018.

<sup>12</sup> Il Collegio regionale per le garanzie statutarie è stato istituito con dalla l.r. 11 dicembre 2007, n. 42. L'art. 3, c. I, riconosce la legittimazione a richiedere al Collegio l'esercizio della funzione consultiva ai Presidenti di Giunta e Consiglio regionale, al Consiglio, alle Commissioni e ad un 1/5 dei Consiglieri, infine alla Giunta.

Al di là del merito della vicenda<sup>13</sup>, gli organi regionali hanno dunque dato prova di privilegiare una soluzione politica altamente *partigiana* e non priva di distorsioni<sup>14</sup> ad una, invece, di ordine tecnico, affidata ad un organo terzo ed imparziale. La preferenza per un modello concertativo a conduzione interamente politica attesta ancora una volta il disinteresse degli attori regionali verso le autorità di controllo che, in forza delle loro funzioni di garanzia, potrebbero se non condizionare l'agire dei pubblici poteri, quantomeno opacizzarne il consenso.

Un'osservazione, quest'ultima, che sembra porsi, tra l'altro, in controtendenza con il credito istituzionale che non da ora il livello nazionale ed europeo sembrano invece nutrire verso gli organi ad alta componente tecnica<sup>15</sup>, contraddistinti da una imparzialità nell'agire.

A tale ultimo riguardo, gli esempi cui poter attingere sono molteplici e tutti variamente accomunati dall'impossibilità per le parti politiche di esprimere decisioni, variamente originata, a seconda dei casi, da ragioni di inopportunità-illegittimità, sconvenienza elettorale o congestione dei

---

<sup>13</sup> Conclusasi solo a cinque mesi dal suo inizio, quando la *Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari* del Senato della XVIII legislatura, in sede di verifica dei poteri (sed. plen., 2 agosto 2018, pres. Gasparri), ha rilevato l'incompatibilità del Presidente-senatore, invitandolo ad effettuare la scelta relativa alla conservazione di uno dei due incarichi entro il termine di tre giorni. Il *Resoconto sommario* (n. 49) della seduta, conclusasi con una votazione a maggioranza dei componenti, dopo l'astensione dei membri del gruppo parlamentare di afferenza del senatore, è disponibile in [www.senato.it](http://www.senato.it) (spec. 5-7).

<sup>14</sup> Come, appunto, la cennata deroga all'imparzialità che dovrebbe caratterizzare la figura del Presidente dell'organo assembleare (v. *supra*, nt. 9).

<sup>15</sup> Al nesso esistente tra tecnica e politica fa accenno N. LUPO, *Gli organi*, cit., 626, per introdurre la tendenziale svalutazione dei poteri consultivi che si registrerebbe a livello locale e nazionale e che varrebbe a distanziare i processi decisionali italiani da quelli di altre esperienze europee, come quella spagnola.

meccanismi deliberativi. In questo solco si collocano la progressiva implementazione di quello che è ormai l'*arcipelago* delle *Authorities*; quindi, l'affidamento di alcuni tra i passaggi centrali per l'ordinamento ai governi tecnici<sup>16</sup>; nonché i vari tentativi di riforma dell'assetto statale, nell'ambito dei quali si distinguono i *due gruppi ristretti di personalità* nominati da Napolitano nel 2013, il cui tasso di tecnicismo ha peraltro goduto di un *plus* di saggezza, proprio quale riflesso della nomina presidenziale<sup>17</sup>.

## *2. Lo stato dell'arte dei Collegi di garanzia statutaria: un'ineffettività tendenziale con qualche sensibile eccezione*

Il raffronto tra quelle esperienze regionali in cui la presenza dei Collegi non è meramente formale consente di ricavare alcuni elementi tendenzialmente uniformi, che possono fungere da indicatori sintomatici dell'odierno stato di salute delle Consulte di garanzia.

Sono tre, in particolare, gli indici che si offrono all'analisi: un *deficit* di legittimazione dei Collegi all'interno della cornice di governo regionale, destinato poi a tradursi in una scarsa effettività dell'organismo; quindi, un'attività prevalentemente incentrata sul controllo di statutarietà; infine,

---

<sup>16</sup> Come l'ingresso nella moneta unica europea, o, venti anni più tardi, la formalizzazione del principio di tendenziale pareggio di bilancio (art. 81 Cost.).

<sup>17</sup> Ci si riferisce all'esperimento istituzionale avviato dal Presidente emerito con la nomina di un *Gruppo di lavoro per le riforme istituzionali*, che nelle intenzioni del Quirinale avrebbe dovuto prospettare al legislatore le linee-guida per una modifica della Costituzione. In tema, e non senza taluni spunti critici riguardo alla carenza di un collegamento tra il mandato conferito ai saggi e l'attività parlamentare maturata sul tema delle riforme costituzionali, v. A. MORELLI, *La saggezza del Presidente. Ancora sul mandato "non esplorativo" dei gruppi di esperti nominati dal Capo dello Stato*, in *Consulta online*, 19 aprile 2013.

un crescente attivismo in competenze diverse dalla verifica di armonia tra atti normativi e Statuto, che è però riscontrabile solo in alcune Regioni.

Passando in rapida rassegna i punti ora enunciati, la scarsa legittimazione tributata ai Collegi di garanzia da parte degli altri soggetti statutari contribuisce a limitare l'efficienza dell'organismo, giacché nella maggior parte dei casi sono gli stessi organi regionali ad indebolire il ruolo delle Consulte, non stimolandone l'attivazione.

Accade così che, sebbene gli organismi *de quibus* traggano origine da una scelta politica visto il loro carattere non necessario<sup>18</sup>, nella prassi essi siano funzionalmente isolati da quegli stessi soggetti che ne hanno previsto l'inserzione entro la cornice istituzionale regionale. Un esempio in tal senso è rappresentato dalla modifica normativa intervenuta sull'art. 79, c. II St. Ab., nella parte in cui prevedeva l'obbligo per il Consiglio di motivare in sede di riapprovazione della delibera legislativa il superamento del parere contrario espresso dal Collegio di garanzia. L'attuale e più snella formulazione («Il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio a maggioranza assoluta»: art. 80, c. II)<sup>19</sup> è frutto di un intervento successivo

---

<sup>18</sup> È questa la ragione per cui i Collegi presentano diverse *forme di vita alternativa*: essi sono talora organi a regime (Abruzzo; Piemonte; Umbria; Toscana; Emilia-Romagna) o in via di approvazione (Campania); talora configurati a livello statutario, istituiti con legge regionale, ma di fatto inoperanti (Lazio); talaltra previsti a livello statutario, ma mai istituiti (Basilicata, Lombardia, Molise, Puglia, Veneto); ancora, non previsti nello Statuto (Trentino Alto-Adige; Friuli; Marche; Sicilia; Sardegna); infine in alcuni casi dapprima attivati, poi soppressi (Liguria e Calabria).

<sup>19</sup> In modo coerente, la richiamata l.r. n. 42 del 2007, istitutiva del Collegio per le garanzie statutarie abruzzese, prevede all'art. 5, c. II che il Consiglio possa deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio con la "sola" deliberazione a maggioranza assoluta.



alla pronuncia della Corte costituzionale n. 12/2006<sup>20</sup>. Sebbene quest'ultima non avesse rinvenuto nella disposizione impugnata alcun profilo di illegittimità, la volontà del Consiglio si è infatti espressa in ogni caso nella direzione di una cautelativa attenuazione degli effetti del monitoraggio di garanzia.

La cennata ineffettività *per desuetudine* dei Collegi si spiega alla luce di due motivazioni prevalenti. In primo luogo, sussiste negli organi rappresentativi una carenza di interesse a sottoporre eventuali questioni giuridico-istituzionali al monitoraggio degli organismi di garanzia: sebbene le decisioni emesse dalle Consulte siano prive di vincolatività e definitività<sup>21</sup>, il rischio potenziale di un'incisione sull'indirizzo politico della maggioranza o sugli equilibri consiliari determina di fatto l'inattività degli organi in esame.

A questo si aggiunge, però, un secondo elemento. Sulla scorta della prassi emerge come anche quando l'organismo venga sollecitato da una minoranza politica, questa stessa parte, una volta diventata maggioranza di governo, rinunci ad ulteriori attivazioni del Collegio che potrebbero evidentemente

---

<sup>20</sup> Un commento alla pronuncia si ritrova in T. GROPPI, *Ecco tutti i paletti allo statuto abruzzese*, in *Dir. giust.*, 6/2006, 64 ss.

<sup>21</sup> Come statuito *apertis verbis* dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 200 del 2008 a proposito di alcuni profili della legge calabrese istitutiva della Consulta; si noti che tale decisione costituisce ad oggi l'unico caso in cui la Consulta è stata chiamata ad esprimersi sulla legge regionale istitutiva del Collegio di garanzia e non sullo Statuto. Quanto all'assenza di reali capacità conformative rispetto all'azione politica nelle decisioni degli organismi in esame, la Corte si era già pronunciata con la sent. n. 378 del 2004.

Per A. SPADARO, *Ancora sugli organi*, cit., 469 s., la diversità ontologica esistente tra Corte costituzionale e Consulte statutarie si fonderebbe sulla carenza di definitività e vincolatività delle decisioni adottabili da queste ultime. Quella stessa mancanza, si sostiene, precluderebbe alle Consulte qualsiasi esercizio di potere impeditivo avverso il legislatore regionale che intenda procedere ad una modifica totale dello Statuto.

rivelarsi politicamente pregiudizievoli. Tale ultimo dato, dal valore più politologico che giuridico, va letto unitamente a quello formale, di tendenziale mancanza di un riconoscimento del ruolo dell'opposizione negli Statuti. Si sta sostenendo, in altri termini, che nella direzione di una scarsa effettività degli organi di garanzia militerebbe anche una cultura detrattiva del ruolo dell'opposizione: in un contesto formale, normativo e statutario, che tende a tutelare i diritti dell'opposizione solo a livello programmatico<sup>22</sup>, questa stenta infatti ad autolegittimarsi come tale anche all'interno della dialettica politica, rinunciando in definitiva a sollecitare l'intervento di garanzia del Collegio in sede consultiva.

Il passaggio dal rapporto inter-organico alla stretta attività dei Collegi – secondo indice su cui si basa la presente analisi – induce a misurarsi con il controllo di statutarietà, ovvero con la competenza che ha da sempre mostrato un maggior peso specifico tra quelle spettanti ai Collegi statutari. Pur nelle modulazioni rintracciabili negli Statuti quanto ad estensione del relativo sindacato<sup>23</sup>, infatti, è indiscutibile che l'esigenza di assicurare il

---

<sup>22</sup> In senso conforme, G. SCACCIA, *La riforma dello Statuto campano a prima lettura, intervento tenuto in audizione al Consiglio regionale campano*, in *www.federalismi.it*, 10/2016, 9-12; per la tesi alternativa, che guarda positivamente ai tentativi statutari di formalizzare nelle composizioni degli organi di garanzia come nelle procedure e negli strumenti dialettici il ruolo dell'opposizione, cfr. A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli 2010, 175 ss.

<sup>23</sup> In Piemonte, ad esempio, il parere sulla conformità può inerire a progetti di legge e di regolamento, mentre nel Lazio [St., art. 68, c. VI, lett. b)] esso riguarda le leggi regionali, fatta salva la possibilità per il Collegio di esprimere parere sulle proposte di regolamento regionale [lett. c)]. Infine, lo Statuto campano (art. 57, c. II), recentemente modificato, adotta una formula ampia, nella quale si prevede che la Consulta di garanzia possa esprimersi con parere sulla legittimità delle leggi e dei regolamenti regionali, nonché sugli atti preparatori con cui la Regione «partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, degli schemi di

rispetto del principio di superiorità statutaria sulle altre fonti regionali (art. 123 Cost.) sotteso al carattere rigido<sup>24</sup> si sia posta sin da subito come prioritaria nella nascente *Repubblica delle autonomie*<sup>25</sup>.

Tuttavia, accanto a questa competenza è dato registrare in alcune specifiche realtà regionali un aumento dei casi in cui gli organismi di garanzia sono chiamati ad esercitare un vaglio di ammissibilità sui *referendum* abrogativi e sulle iniziative popolari. Non si tratta evidentemente di una funzione inedita, giacché tutte le leggi istitutive delle Consulte attribuiscono dette competenze ai Collegi. Appare nuovo, piuttosto, l'attivismo con cui l'organismo garante mostra un'apertura verso una dimensione dei poteri di tipo verticale, che sposta il fuoco funzionale dell'organismo dalla forma di governo alla forma di Stato.

A tale ultimo proposito, se il dialogo tra organismo di garanzia e Comitato promotore sembra potere essere in linea con l'attuale irrobustimento dei canali di partecipazione democratica dal basso, il dato geografico, relativo alle esperienze territoriali in cui le funzioni di garanzia sono state "applicate" alle iniziative popolari, induce invece ad un oculato ridimensionamento del fenomeno.

Dalla mappatura dei controlli referendari emerge infatti che le Regioni in cui si registra una più forte istanza popolare – e, dunque, una riflessa attivazione dei Collegi – tendono a coincidere con quelle che godono di forme speciali di autonomia o hanno maturato a fondo l'esperienza regionalista.

---

accordo con Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato».

<sup>24</sup> La rigidità di un atto, che deriva dalla previsione normativa di un aggravio per la sua modifica, è il precipitato procedurale che conferma la superiorità di una data fonte sulle altre. Per il parallelismo sostanziale esistente con l'*iter* di revisione costituzionale, cfr. T. GROPPI, *Art. 138*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 2703.

<sup>25</sup> Richiamando l'efficace titolo del lavoro di T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2001.

Non pare un caso, insomma, che Regioni come la Valle d'Aosta<sup>26</sup> e la Toscana abbiano registrato una crescente attivazione rispettivamente della *Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare*<sup>27</sup> e del *Collegio di garanzia statutaria*<sup>28</sup>. Il segnale che sembra pervenire è di tipo circolare: laddove l'autonomia regionale sembra realizzarsi nella sua forma più compiuta, a date condizioni geografiche o per un raggiunto virtuosismo competitivo<sup>29</sup>, il modello partecipativo è in grado di esprimersi in modo

---

<sup>26</sup> In senso difforme G.F. FERRARI, *Valle d'Aosta*, in *Le Regioni*, 5/2011, 903-05, il quale ritiene l'esperienza valdostana maturata in tema di *referendum* abrogativo quantitativamente deludente rispetto alle potenzialità derivanti dal carattere speciale dello Statuto, ravvedendo invece maggiori spazi attuativi per la variante propositiva del *referendum*, introdotta dalla l.r. n. 19 del 2003 (*Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale*).

<sup>27</sup> In Valle d'Aosta non è stato previsto un Collegio di garanzia, ma si è avvertita comunque l'esigenza di istituire presso il Consiglio regionale (*rectius*, Consiglio della Valle) una autonoma *Commissione regionale per i referendum popolari* (art. 40, l.r. 25 giugno 2003 n. 19).

<sup>28</sup> Istituito con l.r. 4 giugno 2008, n. 34 (*Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia*), e modificato per quanto riguarda la durata in carica e la composizione, dalla più recente l.r. 9 ottobre 2015, n. 65.

<sup>29</sup> La Regione Toscana ha manifestato con l'approvazione di una risoluzione consiliare la volontà di procedere alla richiesta di una maggiore autonomia differenziata (art. 116, c. III, Cost.), seguendo gli esempi di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia, che il 28 febbraio 2018 hanno raggiunto un accordo in tal senso con il Governo. Per parte della dottrina, le richieste di maggiori spazi di autonomia testimoniano l'avvento di una nuova stagione autonomistica, capace di invertire la rotta ricentralizzante che ha caratterizzato la fase della crisi economico-finanziaria; sul punto cfr. R. BIFULCO-M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, 4/2017, 757.

realmente autonomo<sup>30</sup>, come forza democratica di contrasto alle scelte dei decisori e, in definitiva, l'organismo di garanzia tende a funzionalizzare l'esercizio delle proprie prerogative in materia referendaria alla realizzazione di un equilibrio istituzionale tra le parti<sup>31</sup>.

L'efficienza democratica dei Collegi toscano e valdostano è agevolata anche dalla circostanza che in entrambe le Regioni il controllo referendario risulta sganciato dal Consiglio e posto in tal modo al riparo da eventuali interferenze dell'organo legislativo. Rilievo, quest'ultimo, che consente di arricchire con una considerazione ulteriore il tema del rapporto verticale tra eletti ed elettori: più sono elevate le garanzie strutturali di indipendenza del Collegio rispetto al Consiglio, maggiore è la credibilità che l'organismo tende a rivestire nel contesto regionale.

### *3. Per una metodologia della differenziazione nello studio dei Collegi di garanzia*

---

<sup>30</sup> Per E. GIANFRANCESCO il canale di democrazia partecipativa rappresenta uno spazio aperto in cui «*effettivamente l'autonomia regionale è posta di fronte a se stessa ed alle proprie responsabilità, senza essere schiacciata da un dato normativo costituzionale restrittivo ovvero da una giurisprudenza costituzionale di ispirazione "centralista"*», così ne *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli Statuti regionali ordinari*, in *Consulta online*, 1/2016, 46 s.

<sup>31</sup> L'orizzonte di una autonomia differenziata che si sta profilando per più Regioni lascia presagire una futura e più intensa attività consultiva dei Collegi di garanzia nell'ambito del controllo di statutarità sulle leggi regionali che di questo maggiore spazio costituiranno l'attuazione. Per una lettura estensiva, che proietta la prospettiva di rafforzamento delle istanze di equilibrio su tutti gli organi regionali di garanzia, tra cui il Co.re.com e il Difensore civico, cfr. C. TUBERTINI, *Organi di garanzia*, cit., 906.

*Similis cum similibus* è locuzione che si attaglia al metodo con cui la dottrina si è cimentata nello studio dei Collegi di garanzia. Complici anche talune decisioni mutilanti<sup>32</sup> adottate dai giudici di Palazzo della Consulta in merito alle funzioni degli organismi in esame, l'idealtipo cui si è ispirata da sempre la ricerca è rappresentato dalla Corte costituzionale.

Dal punto di vista logico, ci si è quindi concentrati sul prevalente controllo di statutarità nel presupposto che l'esigenza di assicurare la rigidità degli Statuti avesse valenza preponderante sulle altre. Questa impostazione rischia però di entrare in collisione logica ed ontologica con il concetto di autonomia regionale, che, proprio per la sua attitudine a riservare un certo margine di scelta discrezionale e differenziata in capo agli enti territoriali sembra invece privilegiare un processo metodologico per differenziazione, piuttosto che per assimilazione. D'altra parte, il già richiamato fenomeno<sup>33</sup> delle Autorità amministrative indipendenti – che pure spesso assumono rilievo paradigmatico per lo studio dei Collegi – evidenzia come il procedimento per similitudine a poco serve se l'ampliamento funzionale dei soggetti deputati al controllo risponde ad istanze provenienti dalla Costituzione materiale o dai rapporti socio-economici.

---

<sup>32</sup> Le pronunce sono ben note. Per dovere di completezza se ne riporta una rassegna: Corte cost., sent. 29 novembre 2004 n. 378, sugli artt. 9, c. 2; 39, c. 2; 40; 66, c. 1 e 2 e 82 della deliberazione statutaria della Regione Umbria; sent. 20 gennaio 2006 n. 12, sugli artt. 2, c. 3; 45, c. 3; 46, c. 2; 47, c. 2; 79, c. 2; 86, c. 3 dello Statuto della Regione Abruzzo; sent. 13 giugno 2008 n. 200, sugli artt. 3, c. 1, 6, 7 e 8 l. R. Calabria 5 gennaio 2007, n. 2 sulla *Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria*.

<sup>33</sup> Il termine è evocativo dell'impossibilità di ricondurre entro una nozione formale e sostanziale unitaria la proliferazione delle *Authorities* nell'ordinamento italiano, a partire dagli anni '90. In senso conforme, F. CARINGELLA, *Le Autorità amministrative indipendenti*, in *Manuale di Diritto amministrativo*, Roma 2014, 753.

A rafforzare la propensione per un'analisi differenziale degli organi regionali di garanzia concorre del resto anche la ragione temporale, che se anche induceva a considerare ammissibile una qualche forma comparativa con la Corte costituzionale nella fase di introduzione dei Collegi di garanzia, all'indomani della modifica del Titolo V della Costituzione (ll. cost. nn. 1/1999 e 3/2001) – per un motivo intuibile quanto ovvio di semplicità analitica, a fronte di una innovazione ancora da testare – è portata invece oggi ad escluderla.

Il segnale confermativo dell'assetto regionale che deriva dal fallimento del *referendum* costituzionale del 2016<sup>34</sup>, da un lato, e l'emersione di una prassi dei Collegi appiattita sul controllo di statutarità e più versatile in date realtà locali, dall'altro, inducono infatti a ritenere che, a quasi venti anni dalla loro introduzione, i Collegi debbano e possano rappresentare “altro”<sup>35</sup>.

Ammettendo, dunque, che vi sia una convergenza su questo punto, ovvero sulla necessità storico-istituzionale di ripensare i Collegi<sup>36</sup> come *camere di compensazione* di nuove e più evolute esigenze di equilibrio regionale<sup>37</sup>,

---

<sup>34</sup> Si noti che il d.d.l. cost. Renzi-Boschi non interveniva sull'art. 123 Cost., ma solo sul terzo comma dell'art. 117 Cost., relativo alla competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni, che ha nel tempo mostrato un alto tasso di conflittualità.

<sup>35</sup> In questo senso, cfr. C. TUBERTINI, *Organi di garanzia*, cit., 902, la quale evidenzia l'attuale responsabilità per i legislatori regionali di mettere a frutto il risultato referendario di sostanziale conferma dell'assetto regionale, anche attraverso un rafforzamento dell'attività dei Collegi di garanzia.

<sup>36</sup> Adesione che non è scontata, visto che a rimanere in piedi è sempre l'alternativa di un'abolizione degli organismi *de quibus* dal quadro regionale, che è stata peraltro già percorsa in Liguria e Calabria (*supra*, nt. 18).

<sup>37</sup> In questa direzione, il livello semantico meriterebbe forse un'attenzione maggiore. Il tema dei Collegi si contraddistingue infatti per una certa variabilità nominalistica, in virtù della quale detti organismi sono variamente denominati ora Commissione di garanzia statutaria, ora Consiglio statutario, ora, infine, Commissione

andrebbero individuati i criteri di legittimità sui quali detta fase dovrebbe incentrarsi.

È evidente che la prospettiva di un allargamento funzionale dell'attività dei Collegi statutari non incide, ma trae anzi la sua legittimazione dal presupposto fondante dell'autonomia regionale: l'art. 123, I c., Cost. Proprio tale ultima disposizione consente infatti di potenziare la differenza che separa gli organi *di garanzia* dagli organi *di contrappeso istituzionale*<sup>38</sup>, ovvero l'estensibilità funzionale dei primi, che deriva dalla loro natura costituzionalmente non necessaria.

Sul crinale funzionale, invece, la formalizzazione statutaria di nuovi poteri in capo agli organi di garanzia dovrebbe essere strutturata secondo un criterio inderogabile ed uniforme: il soddisfacimento di un coefficiente minimo di garanzia formale e sostanziale all'interno di tutte le competenze dei Collegi. Anche in questa direzione, l'ottica differenziale rivolta alle *best practices* locali fa emergere la prassi della Regione Toscana, in cui il Collegio regionale ha espletato il controllo sull'ammissibilità referendaria nelle vesti sostanziali di garante del Comitato referendario, di cui ha presidiato l'interesse al corretto svolgimento procedimentale (art. 111 Cost. e art. 6 Cedu).

#### *4. Lineamenti per un ruolo collegiale di monitoraggio sul rispetto dell'equilibrio strutturale di bilancio regionale*

---

garante dello Statuto. L'eliminazione dagli Statuti come dalle riflessioni della dottrina del fuorviante *nomen* di Consulta statutaria potrebbe invece porsi nella logica della differenziazione del modello di garanzia regionale qui spostata.

<sup>38</sup> In modo efficace, A. SPADARO riassume la differenza tra le due categorie nell'affermazione secondo cui «tutti gli organi di garanzia sono contrappesi istituzionali, ma non tutti i contrappesi sono organi di garanzia istituzionale». Così ne *Ancora sugli organi*, cit., 471.



Rispetto alla seconda stagione statutaria la fisionomia della Costituzione economica<sup>39</sup> è mutata, anche per effetto della formalizzazione della regola di tendenziale equilibrio di bilancio avutasi con l'art. 81 Cost.<sup>40</sup>, e, a livello regionale, con la legge 24 dicembre 2012, n. 243<sup>41</sup>. In disparte la considerazione per cui il principio in questione fosse già in realtà largamente valorizzato, rimane il fatto che, ad oggi, manca un organismo regionale in grado di coadiuvare il Consiglio nella redazione e nel controllo preventivo sulla regolarità di bilancio e, allo stesso tempo, fungere da contrappeso alla possibilità che il Presidente della Giunta ponga la *questione di fiducia* sull'approvazione delle leggi finanziarie e di bilancio, facoltà che pure trova riconoscimento in alcuni Statuti e regolamenti consiliari<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Per una lettura a più livelli dei cambiamenti materiali che hanno anticipato e in qualche modo pre-formato la formalizzazione dei vincoli economici v. G. Di PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la costituzione economica della crisi globale*, in *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, a cura di G.C. Feroni-G.F. Ferrari, Torino 2012, spec. 98 ss.

<sup>40</sup> E con le correlate modifiche costituzionali agli artt. 97, 117 e 119 Cost.

<sup>41</sup> Recante le *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*. Con specifico riguardo a Regioni ed Enti locali, il legislatore ha previsto l'equilibrio dei relativi bilanci (art. 9), il ricorso all'indebitamento (art. 10), il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali (art. 11) e, infine, il concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico (art. 12). La legge rinforzata è stata modificata nel 2016 (l. n. 164) per superare alcune delle difficoltà incontrate da Regioni ed Enti in sede applicativa.

<sup>42</sup> Come nel regolamento del Consiglio regionale molisano (art. 63, c. III), o, ancora nello Statuto della Basilicata (art. 52, c. II). Per un approfondimento sul tema si rinvia ad E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2016.

Nel senso della necessità di una struttura tecnica di supporto all'assemblea sembrano convergere vari fattori, di cui ci si limita ad elencare i principali: la costante attività monitoria svolta nei confronti di Regioni ed Enti locali dall'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla necessità di assicurare la sostenibilità finanziaria dei conti pubblici<sup>43</sup>; quindi, la giurisprudenza della Corte costituzionale, che, seppur con un *trend* non sempre lineare<sup>44</sup>, da tempo valorizza i principi di continuità, coerenza e trasparenza nella redazione dei documenti contabili, richiedendo un accertamento preventivo, complesso e a base concreta sulle poste di bilancio, che debbono essere «credibili, sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali»<sup>45</sup>.

Alla luce di questo quadro, il compito della dottrina nella fase presente potrebbe essere quello di avviare un processo di modifica delle competenze degli organi di garanzia che guardi anche nella direzione di una predisposizione di adeguati meccanismi interni che possano soddisfare in modo preventivo i principi connessi alla tenuta del bilancio regionale.

---

<sup>43</sup> *Rapporto sulla politica di bilancio 2018*, 7 dicembre 2017, 147, in [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it).

<sup>44</sup> Specie in materia di copertura economica dei diritti costituzionali. A riguardo, ci si limita a richiamare due casi emblematici dell'atteggiamento bipolare assunto dalla Corte: nel noto caso che ha riguardato la c.d. *Robin Hood Tax* (sent. n. 10/2015), la Corte ha dichiarato illegittima l'imposizione tributaria gravante sulle imprese del settore carburanti, modulando gli effetti temporali di retroazione della sentenza sulla scorta del principio di tendenziale pareggio di bilancio; per un approfondimento si rinvia a G. TESAURO, *Ragioni di bilancio e diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, III, Torino 2016, 2399 ss.; a distanza di un anno, nella pronuncia n. 89/2016, la stessa Corte ha dato prevalenza, invece, alla tutela del diritto all'istruzione per gli studenti disabili rispetto alle esigenze di bilancio.

<sup>45</sup> Così, da ultimo, nella sent. n. 49/2018 (p.to 3.1, *in diritto*), che dichiara la parziale illegittimità della l.r. Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (*Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare*).

È evidente che la ricerca delle condizioni procedurali per l'assegnazione di una competenza siffatta ai Collegi dovrebbe fare i conti con molteplici nodi da sciogliere. La composizione dell'organismo sarebbe senza dubbio il primo profilo da affrontare: se è vero, infatti, che l'azione degli organi di garanzia dipende anche dalle configurazioni di struttura dell'organo, il Collegio dovrebbe annoverare nel suo seno una componente tecnico-finanziaria.

Si dovrebbe poi discutere dell'obbligatorietà o meno del controllo in esame, giacché nel primo caso il monitoraggio, pur avendo rilievo interno, sarebbe destinato a configurarsi quale momento dell'*iter legis*, mentre nel secondo implicherebbe la necessità ulteriore di individuare i soggetti legittimati a richiedere parere al Collegio<sup>46</sup>.

Ammettendo che si opti per una funzione consultiva a carattere stabile e non eventuale, si porrebbe poi il tema dell'individuazione del segmento temporale in cui collocare l'attività del Collegio nell'ambito della procedura di produzione legislativa. Al riguardo, il solco è quello già tracciato dalle decisioni costituzionali in merito ai pareri di statutarietà, ovvero l'inserzione nella fase che precede la promulgazione e che è destinata ad incidere su una delibera legislativa, non già su un atto legislativo perfetto. Si tratterebbe in ogni caso di un parere tecnico-consultivo non vincolante, se è vero che l'attività legislativa non può essere in alcun modo compressa, tanto più in una materia, il bilancio, che assume rilievo strutturale nella realizzazione dell'indirizzo politico di Giunta.

In conclusione, non può non rilevarsi come in questa plurima e complessa prospettiva *de iure condendo*, l'eventuale previsione statutaria che attribuisse ai Collegi di garanzia una competenza sul rispetto della regola di pareggio del

---

<sup>46</sup> Sotto il profilo oggettivo, andrebbe poi chiarito se l'organismo sarebbe tenuto ad esercitare le sue funzioni in relazione alla copertura finanziaria di tutti gli atti consiliari o solo di quelli in materia di bilancio o a questo collegati.

bilancio regionale potrebbe costituire oggetto di impugnazione di fronte alla Corte costituzionale, in sede di legittimità. Resterebbe infatti ferma anche in questo caso la necessità di un accertamento in merito alla compatibilità di norme attributive di nuove competenze al Collegio con la Costituzione, ribadita nella sent. n. 12/2006 (p.to 7, *in diritto*)<sup>47</sup> ed espressa due anni prima nella decisione n. 378, in tema di valenza culturale delle disposizioni statutarie a carattere programmatico (p.to 5, *in diritto*)<sup>48</sup>.

#### 5. *L'avvio di un processo di autoriforma*

Il tentativo del contributo è stato quello di continuare, per quanto possibile, l'avviato dialogo sulle ragioni della debolezza, di legittimazione e di funzioni, che caratterizza nella fase attuale l'attività dei Collegi di garanzia. Nello studio si è prospettato un possibile ampliamento funzionale degli organismi statutari, nonché fatto cenno ad alcuni tra i criteri che potrebbero essere tenuti in considerazione nella eventuale fase di riforma degli organi di controllo.

In particolare, l'avanzata ipotesi di una nuova competenza in ambito finanziario (art. 81 Cost.) costituisce solo un esempio di come una maggiore "attrattività" funzionale potrebbe contribuire a rinverdire il tema della garanzia statutaria e di quanto la non necessarietà degli organismi di garanzia nella cornice di governo regionale possa parimenti rappresentare un campo aperto alla meccanica statutaria.

Tuttavia, sia che si preferisca un percorso accrescitivo di nuove competenze o, all'opposto, uno razionalizzante, l'avvio di un processo di autorinnovo dei Collegi statutari pare essere ormai un passaggio

---

<sup>47</sup> In *Giur. cost.*, 1/2006, 71 ss., osservata da A. Buratti e S. Catalano.

<sup>48</sup> In *Giur. cost.*, 6/2004, 4111 ss., commentata da D. Nocilla e M. Benvenuti.

imprescindibile. In quest'ottica, gli incontri di studio fra gli stessi componenti dei Collegi sono preziosi. Essi vanno non solo incentivati quali occasioni di confronto tra tecnici, ma anche ripensati alla stregua di laboratori finalizzati ad un complessivo *restyling* degli organismi di garanzia il più possibile rispondente alle istanze che provengono dalla forma di governo regionale, dalla Costituzione economica e dalla dimensione verticale dei poteri.

Infine, e senza voler scadere nella retorica, è importante che i *saggi delle Consulte* incardinino il dibattito scientifico all'interno delle sedi istituzionali regionali. A differenza di quanto la "fisica" legata alla terzietà che caratterizza gli organismi di garanzia porterebbe a far ritenere, la presenza dei componenti dei Collegi all'interno delle istituzioni può essere invece strumento *plastico* di sensibilizzazione di parti politiche ancora culturalmente poco attente alla garanzia rappresentativo-partecipativa ed alle sue forme regionali.